

INSTITUTING a Federal
Framework for the
Management of Modern Treaties
(Implementation Management Framework)

May 2011

Information contained in this publication or product may be reproduced, in part or in whole, and by any means, for personal or public non-commercial purposes, without charge or further permission, unless otherwise specified.

You are asked to:

- Exercise due diligence in ensuring the accuracy of the materials reproduced;
- Indicate both the complete title of the materials reproduced, as well as the author organization; and
- Indicate that the reproduction is a copy of an official work that is published by the Government of Canada and that the reproduction has not been produced in affiliation with, or with the endorsement of the Government of Canada.

Commercial reproduction and distribution is prohibited except with written permission from the Government of Canada's copyright administrator, Public Works and Government Services of Canada (PWGSC). For more information, please contact PWGSC at: 613-996-6886 or at: droitdauteur.copyright@tpwgs-pwgsc.gc.ca

www.ainc-inac.gc.ca

1-800-567-9604 TTY only 1-866-553-0554

QS-5411-000-BB-A1

Catalogue No.: R3-149/2011 ISBN: 978-1-100-53276-9

© Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development, 2011



INSTITUTING a Federal
Framework for the
Management of Modern Treaties
(Implementation Management Framework)

Digitized by the Internet Archive in 2022 with funding from University of Toronto

EXECUTIVE SUMMARY – IMPLEMENTATION MANAGEMENT FRAMEWORK

The Federal Framework for the Management of Modem Treaties (Implementation Management Framework) strengthens the management of modern treaty implementation across the federal government by improving coordination and decision making between departments. It helps federal officials to fulfill Canada's modern treaty responsibilities in a coordinated, consistent and timely manner by:

- improving information sharing;
- improving oversight;
- clarifying accountabilities and responsibilities; and
- facilitating timely and efficient decision-making.

It builds on a pre-existing federal committee structure that supports the negotiation of modern treaties (federal caucus and federal steering committee) and includes:

- regional, officials-level caucuses to provide structured interdepartmental forums to ensure collaborative, consistent and effective fulfillment of implementation activities undertaken in the regions;
- a national, officials-level interdepartmental caucus to provide strategic policy and operational guidance to regional implementers and senior management across departments; and
- a senior (ADM) level steering committee to provide direction to federal departments and agencies on modern treaty implementation; the committee's executive will be responsible for providing direction on strategic and fiscal issues.

BACKGROUND - COMPREHENSIVE LAND CLAIMS AND SELF GOVERNMENT AGREEMENTS

omprehensive land claim agreements (also referred to as modern treaties) are constitutionally protected modern treaties that set out ongoing legal, political and economic relationships and commitments among Aboriginal parties, the federal government and provincial/territorial governments. Since the Comprehensive Land Claims Policy's inception in 1973, 22 modern treaties have been negotiated, resolving Aboriginal claims to 40% of Canada's land mass. Many of these treaties include or are associated with self-government agreements.

Canada's Comprehensive Land Claims and Inherent Right of Self-Government policies require implementation plans to accompany all agreements. Implementation plans for most agreements involve between 100 and 200 obligations for each party. In many agreements, the federal government is responsible for more than 50% of all obligations, the majority of which are ongoing. Successful implementation of agreements is essential to provide certainty for resource development, and to ensure delivery of programs and services essential to the health and safety of self-governing communities.

Comprehensive land claim agreements cover a wide range of subjects that affect many federal departments and agencies, including: title and management of settlement lands; wildlife and aquatic resources management; parks and conservation areas; environmental review and monitoring processes; forestry, land and water management; mining; heritage resources; economic development; government contracting and procurement; taxation and capital transfers; public sector employment; agreement implementation processes; and dispute resolution mechanisms. Self-government agreements provide for new Aboriginal governance structures and new jurisdictional and programming arrangements for health, education, social services and infrastructure matters. New intergovernmental fiscal relationships are also created, with attendant federal obligations and responsibilities that are shared across several federal departments and agencies. Although modern treaties typically cover certain issues and provisions, there can be considerable variation in priorities and circumstances from region to region, and across agreements.

MODERN TREATY MANAGEMENT

odern treaties represent the foundation of new, progressive relationships with Aboriginal governments and signatory organizations. They strengthen the participation of Aboriginal citizens in the Canadian federation, and encourage strong and self-reliant communities. Fulfilling the terms of agreements effectively is essential in providing certainty for resource development in settlement areas, and ensuring the delivery of programs and services vital to the health and advancement of Aboriginal beneficiaries and citizens of self-governing communities.

The federal Crown as a whole is accountable for fulfilling Canada's obligations under modern treaties. This responsibility is shared across various departments and agencies, and carried out by federal government officials in regional offices and at headquarters. Indian and Northern Affairs Canada is responsible for coordinating implementation on behalf of the Government of Canada. Departments and agencies are responsible for implementing aspects of agreements that fall within their mandates. The collaboration and engagement of all departments and agencies with implementation responsibilities is thus required to make implementation work.

MODERN TREATY MANAGEMENT – KEY CHALLENGES

Because modern treaties have come into effect incrementally over the past 30 years, implementation is being managed on a treaty-by-treaty basis, as federal implementers have noted. In the past, there was a perception that implementation requirements could be addressed through normal government business. Departments have put front-line staff in place—generally implementation and funding officers, and negotiators—to support transactional implementation activities. The federal government has proven its ability to work together with its partners to implement initial, one-time and transactional obligations, and set up the structures required for modern treaties.

However, experience has shown that, over time, the administration of modern treaties is more complex and resource-intensive than was originally anticipated, and that agreements are difficult to implement

through regular government business. For example, agreements:

- include provisions that require multiple departments to work together on implementation;
- include provisions to revisit initial assumptions periodically through the review and renewal of fiscal financing agreements and implementation plans that support both the land and governance components of modern treaties; and
- may give rise to circumstances where the terms and conditions of existing departmental programs and policies do not fulfill the requirements of agreement provisions.

The federal government has found it difficult to work together in a coordinated fashion to resolve implementation challenges that arise from time to time, and to make adjustments in a timely and consistent way.

STRENGTHENING MODERN TREATY MANAGEMENT – THE IMPLEMENTATION CHANGE AGENDA

Given the number of treaties now in place, and the magnitude and importance of federal implementation responsibilities, the federal government is now developing a more coordinated and consistent approach to managing federal implementation obligations across government. This includes work in the following three areas:

- Comptrollership: Strengthening internal and crossgovernment monitoring and reporting mechanisms, including the development of an enhanced Treaty Obligation Monitoring System (TOMS);
- Legal/Policy: Developing guidelines for implementers across the federal government to provide practical advice and direction to federal officials who have implementation responsibilities, and informing them

- of departmental roles and responsibilities. Developing issue-specific guidelines to assist federal officials in managing key implementation issues, such as alternate dispute resolution, reviews and annual reports; and
- Management: Establishing cross-government structures to improve management of the Government of Canada's implementation responsibilities, improving coordination and cooperation between departments and agencies, and facilitating Canada's decision-making processes.

The objective of this "change agenda" is to ensure that the federal government as a whole is upholding the honour of the Crown by fulfilling its modern treaty commitments in a coordinated, consistent and timely manner.

THE IMPLEMENTATION MANAGEMENT FRAMEWORK

Description and intended outcome

The Implementation Management Framework is a proposal to strengthen the management of modern treaty implementation across the federal government by improving cross-government coordination and decision-making. It is designed to assist Canada in fulfilling its modern treaty responsibilities in a coordinated, consistent and timely manner. In doing so, it seeks to:

- improve information sharing (between departments, headquarters and regions, implementers and senior management);
- improve treaty implementation oversight, including improved monitoring and reporting;
- clarify accountabilities and responsibilities; and
- facilitate timely and efficient decision-making.

Work is under way to develop a performance measurement strategy to assist officials in evaluating the implementation management framework.

The framework, as set out in Annex A, includes three structures to facilitate interaction between federal officials at the regional, headquarters and senior management levels.

Regional caucuses will provide structured interdepartmental forums to ensure collaborative, consistent and effective fulfillment of implementation activities undertaken in the regions.

These caucuses will address issues that are specific to a particular region or treaty and may be addressed through existing departmental mandates, programs and authorities.

The mandate of the existing **Federal Caucus** will be expanded to provide a federal forum for the development of broad strategic policy, operational guidance, and support to regional operations and the senior-level steering committee.

Federal Caucus will provide guidance and make recommendations to the Federal Steering Committee on issues that: cross regions or agreements; are not covered by existing mandates or program authorities; or require a financial decision by departments. The Federal Steering Committee on Self-Government and Comprehensive Claims (FSC) will assume new responsibility to provide direction to federal departments and agencies on modern treaty implementation. The committee's executive will be responsible for providing direction on strategic and fiscal issues.

The FSC will be expected to provide guidance and direction to departments and, as appropriate, make decisions or recommendations with respect to implementation mandates, and fiscal and policy issues.

Giving effect to the implementation management framework

In the absence of existing mechanisms to address implementation comprehensively across the federal family, the executive of the Federal Steering Committee for negotiations agreed to oversee the development of an implementation management framework. Over the past year, the implementation branch, in consultation with Federal Caucus, has developed the structure described above. Federal Caucus has also considered various options for giving effect to the framework, including the creation of a new committee structure to address implementation issues and the integration of implementation into the existing FSC structure.

There is consensus at the working level that the implementation management framework should be integrated into the existing FSC structure. It should be noted that the FSC is already mandated to address a limited range of implementation issues (e.g., approval of implementation plans, fiscal renewals).

For a pilot period of three years, the existing mandates of the Federal Steering Committee on Self-Government and Comprehensive Claims and of Federal Caucus will be expanded to include treaty implementation issues. In 2013, Indian and Northern Affairs Canada, together with departments with implementation responsibilities, will evaluate the effectiveness of integrating implementation into the Caucus/FSC structure.

NOTES

NOTES	
	-

NOTES

NOTES

LE CADRE DE GESTION DE LA MISE EN ŒUVRE

d'une autorisation en cours, ou exigeant une décision d'ordre financier de la part des ministères.

Le **Comité directeur fédéral de l'autonomie gouverne- mentale et des revendications globales** (CDF) assume de nouvelles responsabilités consistant à donner des orientations aux ministères et organismes fédéraux sur la mise en œuvre des traités modernes. Pour les questions atratégiques et financières, cette tâche incombe à un dirigeant du comité.

Le CDF est appelé à donner des conseils et des orientations aux ministères et, le cas échéant, à prendre des décisions ou à formuler des recommandations concernant les mandats de mise en œuvre, les finances et les questions de stratégie.

Entrée en vigueur du cadre de gestion de la mise en œuvre

En l'absence de mécanismes permettant une mise en œuvre générale dans toute la sphère fédérale, le dirigeant chargé des négociations au Comité directeur fédéral a accepté de diriger l'élaboration d'un cadre de gestion de la mise en œuvre, en consultation avec le caucus fédéral, a établi la structure décrite ci-dessus. Le caucus fédéral a établi la structure décrite ci-dessus. Le caucus fédéral a dont la création d'un nouveau comité ayant mission de traiter les questions de mise en œuvre et l'intégration de traiter les questions de mandat de l'actuel CDF.

Il a été décidé par consensus au niveau opérationnel que le cadre de gestion de la mise en œuvre serait du ressort de l'actuel CDF. Il convient de noter que le CDF a déjà pour mandat de traiter un nombre limité de questions de mise en œuvre (p. ex. l'approbation des plans de mise en œuvre et le renouvellement des accords de financement).

Sur une période pilote de trois ans, le Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales et le caucus fédéral verront leur mandat étendu aux questions de mise en œuvre des traités. En 2013, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, de concert avec les ministères responsables de la mise en œuvre, évalueront le bien-fondé de la décision d'intégrer amise en œuvre dans la structure caucus/CDF.

Description et résultat recherché

Le cadre de gestion de la mise en œuvre a été proposé dans le but de renforcer la mise en œuvre des traités modernes au niveau fédéral en améliorant la coordination et la prise de décisions intergouvernementales. Il a été conçu pour aider le Canada à s'acquitter de ses responsabilités au titre des traités modernes en temps opportun et de façon coordonnée et cohérente. Il vise ainsi :

- à activer le partage des informations (entre ministères, administrations centrales et régions, responsables de la mise en œuvre et hautes directions);
- à mieux contrôler la mise en œuvre des traités, notamment en améliorant la surveillance et la présentation de rapports;
- 💠 à clarifier les responsabilités;
- à faciliter la prise de décisions opportunes et efficientes.

Des travaux sont en cours pour établir une stratégie de mesure du rendement, afin d'aider les responsables à évaluer le cadre de gestion de la mise en œuvre.

Le cadre figurant à l'annexe A comprend trois structures facilitant les interactions entre les représentants fédéraux au niveau des régions, des administrations centrales et des hautes directions.

Les **caucus régionaux** offrent des tribunes interministérielles structurées permettant de collaborer avec cohérence et efficacité aux activités de mise en œuvre entreprises dans les régions.

Ces caucus traitent les questions propres à une région ou à un traité et susceptibles d'être réglées dans le cadre des mandats, programmes et autorisations en cours.

L'actuel *caucus fédéral* voit son mandat élargi : il devient une tribune fédérale fournissant des stratégies générales, des conseils opérationnels et du soutien aux régions et au comité directeur de haut niveau.

Le caucus fédéral adresse des conseils et des recommandations au Comité directeur fédéral sur des questions touchant à plusieurs régions ou ententes, ne tombant pas dans le cadre d'un mandat, d'un programme ou

GÉRER LES TRAITÉS MODERNES - LES DÉFIS ESSENTIELS

le cours normal des affaires gouvernementales. Il arrive, par exemple, que les ententes :

- comprennent des dispositions exigeant que de nombreux ministères collaborent à la mise en œuvre;
- prévoient de remettre périodiquement en cause les hypothèses de départ en procédant à l'examen et au renouvellement des accords de financement budgétaires et des plans de mise en œuvre établis pour les clauses et des plans de mise et de la gouvernance;
- créent des circonstances dans lesquelles les modalités des programmes et politiques ministériels existants ne sont pas conformes aux dispositions des ententes.

Le gouvernement fédéral trouve difficile de coordonner le règlement des problèmes que pose de temps à autre la mise en œuvre, et de procéder à des ajustements opportuns et cohérents.

es traités modernes étant entrés en vigueur progressont mis en œuvre d'une façon propre à chacun, comme l'ont fait remarquer les représentants fédéraux qui en sont chargés. Dans le passé, on pensait pouvoir intégrer la mise en œuvre dans le cours normal des affaires gouvernementales. Pour les activités de mise en œuvre à caractère transactionnel, les ministères ont mis en place du personnel de première ligne – généralement des agents de mise en œuvre et de financement, ainsi que des négociateurs. Le gouvernement fédéral s'est montré capable de collaborer avec ses partenaires à la mise en œuvre des obligations initiales, uniques et transactionnelles, et d'édifier les strucinitiales, uniques et transactionnelles, et d'édifier les structures nécessaires aux traités modernes.

Toutefois, au fil du temps, l'expérience a prouvé que l'administration des traités modernes était plus complexe et plus consommatrice de ressources que prévu et que la mise en œuvre des ententes était difficile à intégrer dans

RENFORCER LA GESTION DES TRAITÉS MODERNES – LE PLAN DE CHANGEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE

ministères. Les aider à régler d'importantes questions relatives à la mise en œuvre, telles que le mode alternatif de résolution des conflits, les examens et les rapports annuels, en leur donnant des lignes directrices traitant expressément de ces questions;

- La gestion: Créer des structures intergouvernementales permettant de mieux remplir les responsabilités du Canada dans la mise en œuvre, en améliorant la coordination et la coopération entre les ministères et les organismes, et en facilitant les processus de prise de décisions du gouvernement.
- Ce « plan de changement » a pour objectif de s'assurer que le gouvernement fédéral, dans son ensemble, remplit en temps opportun et de façon coordonnée et cohérente, les engagements qui lui incombent au titre des traités modernes, car l'honneur de la Couronne est en jeu.

evant le grand nombre de traités en place et l'amplitude et l'importance des responsabilités qu'il assume dans leur mise en œuvre, le gouvernement fédéral est en train de se doter d'un système plus coordonné et plus cohérent pour faire face à ses obligations en la matière. Il travaille, à cet effet, sur les trois points suivants :

- Le contrôle : Resserrer les mécanismes internes et intergouvernementaux de surveillance et de présentation de rapports, notamment en améliorant le Système de surveillance des obligations découlant des traités (SSODT);
- Les points de droit/Stratégies: Établir des lignes directrices pour les responsables de la mise en œuvre de l'ensemble du gouvernement fédéral, afin de leur donner des conseils et des orientations pratiques et de les informer sur les rôles et responsabilités des et de les informer sur les rôles et responsabilités des

CONTEXTE – ENTENTES SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

à l'autre sur le plan des priorités et des circonstances. différences considérables de l'un à l'autre ou d'une région lement dans tous les traités modernes, il peut y avoir des certaines questions et dispositions se retrouvent habituelplusieurs ministères et organismes fédéraux. Bien que obligations et des responsabilités fédérales partagées entre nement en matière financière, qui vont de pair avec des également de nouvelles relations de gouvernement à gouverdes services sociaux et des infrastructures. Elles créent programmes dans les domaines de la santé, de l'éducation, nouveaux arrangements concernant les compétences et les nouvelles structures gouvernementales autochtones et de ententes sur l'autonomie gouvernementale instaurent de ententes; et les mécanismes de règlement des conflits. Les le secteur public; les processus de mise en œuvre des la fiscalité et les transferts de capitaux; l'emploi dans niales; le développement économique; les marchés publics; plans d'eau; l'exploitation minière; les ressources patrimol'environnement; la gestion des forêts, des terres et des vation; les processus d'examen et de surveillance de fauniques et aquatiques; les parcs et les aires de conseroctroyées par les ententes; la gestion des ressources les suivantes : les titres ancestraux et la gestion des terres nombreux ministères et organismes fédéraux, entre autres portent sur un vaste éventail de questions touchant à de Les ententes sur les revendications territoriales globales

es ententes sur les revendications territoriales globales modernes) sont des traités modernes) sont des traités modernes protégés par la Constitution, qui instaurent, à titre permanent, des relations et des engagements juridiques, politiques et économiques entre les signataires autochtones, le gouvernement succhtones, territoriaux. Depuis le lancement de la Politique sur les revendications territoriales globales en 1973, 22 traités modernes ont été négociés, qui ont permis de régler les revendications des Autochtones sur 40 p. 100 du territoire canadien. Nombre de ces traités comprennent une entente sur l'autonomie gouvernementale ou y sont associés.

Les politiques canadiennes sur les revendications territoriales globales et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale exigent que toutes les ententes soient accompagnées de plans de mise en œuvre. La plupart 200 obligations à chaque partie. Dans un grand nombre d'entre elles, plus de 50 p. 100 de ces obligations incombent au gouvernement fédéral, dont la majorité à titre permanent si l'on veut apporter des certitudes en matière d'exploitation des ressources et dispenser des programmes et des services essentiels à la bonne santé et à la sécurité des services essentiels à la bonne santé et à la sécurité des collectivités jouissant de l'autonomie gouvernementale.

GESTION DES TRAITÉS MODERNES

C'est à l'Etat fédéral tout entier qu'incombe la responsabilité de remplir les obligations du Canada au titre des traités modernes. Cette responsabilité est partagée entre divers modernes. Cette responsabilité est partagée entre divers du gouvernement fédéral dans les bureaux régionaux et administrations centrales. Le ministère des Affaires et administrations centrales. Le ministère des Affaires donner la mise en œuvre des ententes au nom du gouvernement du Canada. Les autres ministères et organismes sont tenus de mettre en œuvre les clauses relevant de leur mandat. Pour que la mise en œuvre se fasse dans de bonnes conditions, il faut donc pouvoir compter sur la collaboration et l'engagement de tous les ministères et organismes appelés à y contribuer.

es traités modernes sont le fondement des relations novatrices créées avec les gouvernements autochtones et les organisations signataires. Ils renforcent la participation des citoyens autochtones à la fédération canadienne et encouragent la formation de collectivités robustes et autonomes. Si l'on veut apporter des certitudes en matière d'exploitation des ressources sur les terres octroyées par les ententes et dispenser des programmes et des services d'une importance vitale pour la santé et la promotion des bénéficiaires et citoyens autochtones des collectivités jouissant de l'autonomie gouvernementale, il est indispensable d'appliquer à la lettre les modalités il est indispensable d'appliquer à la lettre les modalités des ententes.

SOMMAIRE EXÉCUTIF - CADRE DE GESTION DE LA MISE EN ŒUVRE

Ce cadre est fondé sur la structure de comités fédéraux préexistants qui soutiennent la négociation des traités modernes (caucus fédéral et comité directeur fédéral) et inclut :

- des caucus régionaux formés de fonctionnaires servant de tribunes interministérielles structurées visant la réalisation, de façon collaborative, uniforme et efficace, des activités de mise en œuvre entreprises dans les régions;
- un caucus national formé de fonctionnaires visant à fournir une orientation stratégique et opérationnelle aux cadres supérieurs et aux responsables régionaux de la mise en œuvre dans l'ensemble des ministères;
- un comité directeur formé de hauts fonctionnaires (SMA) visant à orienter les ministères et organismes fédéraux dans la mise en œuvre des traités modernes; un des gestionnaires supérieurs du comité formulera des orientations sur les questions stratégiques et financières.

- e Cadre fédéral de gestion des traités modernes au gestion de la mise en œuvre) renforce la gestion de la mise en œuvre des traités modernes au gouvernement fédéral en améliorant la coordination et la prise de décision à l'échelle ministérielle. Il aide les fonctionnaires fédéraux à exécuter les responsabilités du Canada en vertu des traités modernes de manière coordonnée, uniforme et opportune en :
- améliorant l'échange de renseignements;
- * améliorant la surveillance;
- comptes;
- facilitant l'opportunité et l'efficience de la prise de décision.





(cadre de gestion de la mise en œuvre) des traités modernes

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduction soit effectuée et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement:

- De faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- D'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- D'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales est interdite, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au : 613-996-6886 ou à :

droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca

www.ainc-inac.gc.ca 1 800 567-9604 TA seulement 1 866 553-0554

0.5-5410-000-BB-A1 N° de catalogue : R3-149/2011

ISBN: 978-1-100-53276-9

☼ Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2011







(cadre de gestion de la mise en œuvre) des traités modernes Cadre fédéral de gestion MISE EN PLACE d'un

Mai 2011

